

PARECER Nº 01 , de 2016 - CESC

**Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E CULTURA sobre o Projeto de Lei nº 191/2015, que institui a Política Emergencial de oferta de vagas em creches à população do Distrito Federal e dá outras providências.**

**AUTOR: Deputado CRISTIANO ARAÚJO**

**RELATOR: Deputado RAFAEL PRUDENTE**

## I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, para exame e emissão de parecer, o Projeto de Lei nº 191/2015, que institui a Política Emergencial de oferta de vagas em creches à população do Distrito Federal e dá outras providências.

O Projeto, de autoria do Deputado Cristiano Araújo, foi lido em Plenário em 03/03/2015 e busca instituir a Política Emergencial de oferta de vagas em creches à população do Distrito Federal, nos termos de seu art. 1º.

Para tanto, o Poder Executivo deverá garantir que todos os pedidos de vagas para creches realizados pelo sistema próprio da Secretaria de Estado de Educação do DF sejam atendidos (é o que se pode depreender da expressão "garantidos", usada na proposição) no ano de sua solicitação, conforme reza o artigo 2º.

O art. 3º prevê, para garantir esse atendimento, que o Poder Executivo promova ampliação do número de vagas em instituições conveniadas, celebração de novos convênios, construção emergencial de novas creches, locação de espaços que possam ser usados como creche e compra de vagas em escolas particulares.

A proposição prevê, ainda, que o órgão de planejamento e orçamento do DF garanta recursos orçamentários para que a oferta de vagas seja garantida à população do DF (art. 4º) até o final do primeiro semestre letivo do ano da solicitação (art. 5º). E o não atendimento ao previsto na iniciativa implicaria em crime de responsabilidade do Governador e do Secretário de Estado de Educação do DF (art. 6º).

Os artigos 7º e 8º tratam, respectivamente, da entrada em vigor, na data da publicação, e da revogação genérica das disposições contrárias.

Em justificção à iniciativa, o autor lembra que a Constituição Federal, em seu art. 206, garante que o ensino será ministrado em igualdade de condições para acesso e permanência na escola e gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

Acrescenta que a Emenda Constitucional nº 53/2006 instituiu a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos, mas que, infelizmente, muitas famílias do Distrito Federal ainda não conseguem ter seus filhos atendidos por instituições públicas.



Ainda segundo o autor, os esforços governamentais realizados até aqui sequer chegaram perto de atender a demanda da sociedade, havendo notícias de um déficit de mais de quatro mil vagas somente neste ano de 2015.

Reforça a importância do atendimento às crianças em creches, não apenas por possibilitar a vida laboral dos pais, mas pela importância do acesso a essas instituições para o processo educacional e o amadurecimento das crianças.

A Proposição não recebeu emendas nesta Comissão no prazo regimental.

É o relatório.

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

PL Nº 191 / 2015

Nº 09-10150 Rúbrica

## II – VOTO

Nos termos do artigo 69, I, "b", do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão analisar e emitir parecer sobre o mérito de matérias ligadas a *educação pública e privada, inclusive creches e pré-escolas*, tema da presente Proposição. É o que se passa a fazer.

Nesta análise de mérito se avaliam, basicamente, os aspectos de necessidade, conveniência, oportunidade e viabilidade da proposição.

Com relação à necessidade, importa saber se já existe instrumento legal, distrital ou nacional, voltado à resolução do problema que a Proposição se propõe a remediar. Ademais, impõe-se verificar se, mesmo em caso de inexistência de instrumento legal a respeito, seria a via legislativa a mais adequada ao enfrentamento do problema.

Com respeito a isso, além da mencionada Emenda Constitucional nº 53/2006, que instituiu a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, cumpre observar também que a Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), define, em seu art. 4º, que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado, entre outras coisas, mediante a garantia de educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade.

Também a Lei Orgânica do Distrito Federal-LODF trata da matéria, nesses termos:

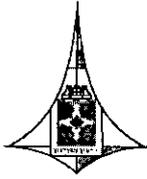
*Art. 223. O Distrito Federal deve garantir, na forma da lei, atendimento em:*

*I – creches para crianças de 0 a 3 anos;*

*II – pré-escolas para crianças de 4 a 5 anos.*

*Parágrafo único. O Poder Público deve garantir atendimento em creche a crianças com deficiência, oferecendo recursos e serviços especializados de educação e reabilitação.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 79, de 2014. Texto original: *Art. 223. O Distrito Federal garantirá atendimento em creches e pré-escolas a crianças de zero a seis anos de idade, na forma da lei. § 1º O Poder Público garantirá atendimento, em creche comum, a crianças portadoras de deficiência, oferecendo recursos e serviços especializados de educação e reabilitação. § 2º O sistema de creches e*



# CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



Em sequência normativa do mandamento da LODF, a Lei nº 2.760, de 1º de agosto de 2001, que *regulamenta o art. 223, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica do Distrito Federal*, estabeleceu o que segue:

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

PL Nº 191 / 2015

CF Nº 10 Rubrica

*Art. 1º A educação infantil, primeira etapa da educação básica, constitui direito da criança de zero a seis anos, garantido pelo Poder Público nos termos desta Lei.*

*Art. 2º A educação infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.*

*Art. 3º A educação infantil será oferecida em:*

*I – creches, para crianças de até três anos de idade;*

*II – pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos.*

*Parágrafo único. As crianças com necessidades especiais serão, preferencialmente, atendidas na rede regular de educação infantil, resguardadas as necessidades de acompanhamento e de adaptação e o oferecimento especializado, quando necessário.*

*Art. 4º Os estabelecimentos de educação infantil, públicos ou privados, inclusive aqueles com finalidade filantrópica, seguirão as normas e regulamentações do Sistema de Ensino do Distrito Federal no que se refere ao credenciamento e funcionamento, estando sujeitos a sua supervisão, controle e avaliação.*

*Art. 5º Cabe ao Poder Público, em articulação com outros órgãos, promover a capacitação dos profissionais da área, de modo a atender os requisitos legais e as especificações da educação infantil.*

*Art. 6º A educação infantil será custeada pelo Poder Público, mediante dotação orçamentária própria.*

*§ 1º Os recursos para essa finalidade deverão constar dos orçamentos anuais, considerando a demanda, e sendo aumentados progressivamente até o completo atendimento da população de zero a seis anos.*

*§ 2º A dotação orçamentária será feita por Região Administrativa e levará em consideração os quantitativos de demanda.*

*§ 3º Cabe ao Poder Público articular esforços para a maximização dos recursos destinados à educação infantil, identificando fontes e programas de financiamento destinados ao atendimento de crianças em outros setores governamentais e organizações da sociedade civil.*

Com relação a essa Lei, deve-se observar, em primeiro lugar, a necessidade de alteração da redação de seu art. 1º, para adequá-lo à alteração do art. 32 da LDB promovida pela Lei federal nº 11.274/2006 – e da própria alteração da LODF, promovida pela ELO nº 79/2014 –, que aumentou a duração do ensino fundamental para 9 (nove) anos, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, reduzindo, conseqüentemente, o período correspondente à educação infantil para aquele dos 0 (zero) aos 5 (cinco) anos de idade.

No mesmo sentido, merece alteração o art. 3º, II, para circunscrever o âmbito de atuação das pré-escolas às crianças de quatro a cinco anos de idade.

Note-se, também, que o art. 4º da Lei nº 2.760/2001 atende ao pretendido com os parágrafos 1º e 4º do art. 3º da Proposição sob exame nesta Comissão, ao disciplinar – de modo, talvez, dispensável, por evidente – que os estabelecimentos de educação infantil, públicos ou privados, inclusive aqueles com finalidade filantrópica, devam seguir as normas e regulamentações do Sistema de Ensino do Distrito Federal

*pré-escolas será custeado pelo Poder Público, mediante dotação orçamentária própria, nos termos da lei.*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA  
Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



no que se refere ao credenciamento e funcionamento, estando sujeitos a sua supervisão, controle e avaliação.

De se notar, ainda, que a Lei, sintonizada ao fato de não se ter ainda a demanda por educação infantil integralmente atendida, estipulou uma cláusula de progressividade para esse atendimento no § 1º do seu art. 6º: *os recursos para essa finalidade deverão constar dos orçamentos anuais, considerando a demanda, e sendo aumentados progressivamente até o completo atendimento da população de zero a seis anos.*

Finalmente, a Resolução nº 1/2012 do Conselho de Educação do Distrito Federal-CEDF, que *estabelece normas para o Sistema de Ensino do Distrito Federal, em observância às disposições da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, determina que:

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

Art. 134. *É assegurado o direito de matrícula na educação infantil, na pré-escola, primeiro e segundo períodos, à criança com idade de 4 e 5 anos, respectivamente, completos ou a completar até 31 de março do ano do ingresso.*

PL Nº 191 / 2015

Parágrafo único. *As crianças de 0 a 3 anos de idade têm o direito de matrícula na educação infantil, na creche, devendo-se observar as idades que completam até 31 de março do ano do ingresso.*

Nº 10-Verso Rubrica

Como se vê, muito do pretendido pelo autor com a presente Proposição já está assegurado, seja pela legislação em vigor, seja por programas de governo em curso, o que aconselha parcimônia na introdução de novas regras ao ordenamento jurídico. Do contrário, corre-se o risco de incidir-se nas perniciosas práticas de legislação iterativa e de inflação legislativa, em franca oposição ao princípio da necessidade da lei, sintetizado no art. 84, III, da Lei Complementar nº 13/1996, que *regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal*: o mesmo assunto não pode ser disciplinado por mais de uma lei, salvo nos casos de alteração e de lei geral e lei especial.

Todavia apesar de todos esses normativos federais e distritais, o fato é que ainda está o Distrito Federal longe de alcançar a tão afirmada universalização da educação infantil.

Advirta-se, contudo, não ser esse um problema exclusivo do DF, mas, ao contrário, vivenciado em todo o país. Ao ponto de a Lei federal nº 13.005/2014 (que instituiu o Plano Nacional de Educação-PNE para o decênio 2014/2024) apresentar, como sua primeira meta, a universalização da pré-escola até 2016 e o atendimento de 50% das crianças em creches até 2024:

*Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.*

A Lei distrital nº 5.499, de 14 de julho de 2015, que *aprova o Plano Distrital de Educação – PDE e dá outras providências* tem como uma de suas diretrizes a *universalização do atendimento escolar, incluída a educação infantil*; (art. 2º, II).

Segundo análise situacional da educação no Distrito Federal, apresentada no PDE-DF,



*o ponto crucial da frequência escolar no Distrito Federal concentra-se na creche. O percentual de atendimento na educação infantil é praticamente o mesmo do nacional, o que merecerá esforço redobrado do GDF, no sentido de mapear a demanda e de construir novos prédios escolares próximos às residências das crianças.*

Nesse segmento, frente ao cenário de ampla predominância de instituições privadas, o PDE-DF chama a atenção, na análise sobre a oferta de creche, para

*a insignificante presença do Poder Público, tanto na quantidade como na qualidade, por meio de creches em tempo integral, deixando à iniciativa privada<sup>2</sup>, particular ou na forma conveniada, o quase total atendimento das crianças matriculadas nessa subetapa. Essa desresponsabilização do Estado na oferta pública é histórica e cresce ano a ano.*

No que tange ao cumprimento das metas do PNE para as etapas infantil, fundamental e médio, o PDE-DF estabelece as seguintes metas de taxas brutas para o atendimento escolar:

*Estimativa para cumprimento mínimo das metas do PNE, no Distrito Federal, com incremento das matrículas em relação à faixa etária correspondente:*

Idades	Tx bruta em 2012	2014	2015	2016	2018	2020	2022	2024
0-3 anos	21,3	24,1	27,0	29,8	35,5	41,2	47,0	52,7
4-5 anos	75,1	83,4	91,7	100	-	-	-	-
6-14 anos	98,8	99,2	99,6	100	-	-	-	-
15-17 anos	90,4	93,6	96,8	100	-	-	-	-

**Fonte:** Lei nº 5.499/2015 (Plano Distrital de Educação-PDE-DF). Censo Escolar INEP/MEC.

Correspondentemente ao previsto no PNE e até avançando um pouco além, o PDE-DF estabeleceu em sua Meta nº 1:

*Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até a final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral.*

Portanto, a realidade do não atendimento integral da demanda da sociedade por creches está não só reconhecida na legislação, como tem aí também um conjunto de estratégias voltado ao enfrentamento e à resolução do problema.

Há poucas semanas, em 20/08/2015, em seminário sobre o tema, no Plenário da Casa, envolvendo Secretários de Governo e protagonistas do Plano Distrital de Educação, Deputados e representantes da sociedade civil cobraram mais creches no DF.

Segundo o Subsecretário de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educacional da Secretaria de Educação, Fábio Pereira de Souza, o DF tinha, até há poucos anos, apenas uma creche pública, sendo as demais frutos de convênios com entidades filantrópicas. Para equacionar a situação, o Governo está expandindo a rede

<sup>2</sup> Considera-se iniciativa privada mesmo a oferta de matrículas públicas em instituições não estatais (filantrópicas, comunitárias, confessionais).

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

PL Nº 191 / 2015

Rubrica

Nº 11



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



de centros de educação infantil, com a conclusão de nove deles ainda neste semestre, além de ter firmado convênio com governo federal para construção de 36 novas creches em 2016.

Ainda segundo o Subsecretário, uma das dificuldades para o atendimento da demanda por creches é o excesso de normas, como a exigência de os terrenos para construção dos Centros de Educação Infantil serem de domínio do DF e de possuírem determinada área mínima, e que é difícil encontrar no DF áreas disponíveis que atendam todas as normas exigidas.

Passemos agora ao exame da Proposição quanto a sua conveniência, oportunidade e viabilidade.

Inicialmente, deve-se reafirmar que o objetivo pretendido pela Proposição – garantir que todos os pedidos de vagas para creches realizados pelo sistema próprio da Secretaria de Estado de Educação do DF sejam atendidos – já está contemplado na legislação.

Nesse sentido, configura-se problemática a consecução do preconizado no art. 5º da Proposição: garantia de até o final do primeiro semestre letivo do ano da solicitação. Ora, se todos os normativos federais e distritais dão conta do desafio representado à universalização da educação infantil, já há muito estabelecida como direito, além de estabelecerem cronograma de metas no rumo dessa universalização, não será a edição de nova e reiterada lei que terá o condão de equacionar o problema, com a urgência legítima e justamente reivindicada no PL 191/2015.

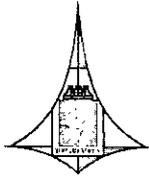
O que a Secretaria de Estado de Educação do DF vem fazendo é seguir determinados critérios sociais de prioridade de atendimento para a ocupação de vagas na Educação Infantil, conforme "Manual de Procedimentos para Atendimento à Educação Infantil - Creche e Pré-Escola (de 0 a 5 anos em tempo integral) em Unidades Escolares da Rede Pública e Instituições Conveniadas"<sup>3</sup>: Baixa Renda (Criança cuja família participa de algum programa de assistência social); Medida Protetiva (Criança em situação de vulnerabilidade social); Risco Nutricional (Criança em estado de vulnerabilidade nutricional com declaração da Secretaria de Saúde); Mãe Trabalhadora (Criança cuja mãe é trabalhadora, formalmente ou informalmente).

Outro problema diz respeito à previsão de que o não atendimento ao previsto na iniciativa implicaria em crime de responsabilidade do Governador (o PL menciona equivocadamente "do Estado", ao invés de Distrito Federal) e do Secretário de Estado de Educação do DF (art. 6º). Há claramente aí uma confusão (com conseqüente tentativa de invasão de competência) sobre a esfera em que se define crime de responsabilidade. Esses crimes estão definidos na Constituição Federal e na Lei federal nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que *define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento*. COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

PL Nº 191 / 2015

Nº 11-Versão Rubrica

<sup>3</sup> Aprovado pela Portaria de 30/12/2013, publicada no D.O.D.F. nº 08, de 13/01/2014, pág. 10, retificada para Portaria 01, de 07/01/2014, publicada no D.O.D.F. nº 9, de 14/01/2014, pág. 26.

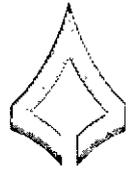


## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



Na verdade, trata-se aqui de questão a ser resolvida diretamente pela responsabilização da autoridade pública – não por meio de edição de nova lei – como, aliás, deixa claro a LDB:

*Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo.*

*§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.*

Há ainda problema com a definição de situação emergencial para efeitos do regime de licitação para construção de novas creches (art. 3º, § 2º). Ora, se a universalização da educação infantil é desafio explicitado pela própria legislação, a situação de carência de vagas nesse segmento não se afigura como emergencial, e sim de crônica deficiência.

Finalmente, identifica-se inconveniência na ordem estabelecida no art. 3º da Proposição para que o poder Executivo garanta o disposto na Lei: ampliação do número de vagas em instituições conveniadas, celebração de novos convênios, construção emergencial de novas creches, locação de espaços que possam ser usados como creche e compra de vagas em escolas particulares. Considerando-se toda a normatização federal e distrital da educação infantil e o próprio reconhecimento pelo Poder Público do DF (PDE-DF) de a atual oferta irrisória de vagas em instituições públicas representar uma inaceitável desresponsabilização do Estado nessa área, seria de todo apropriado que a ordem fosse invertida para iniciar-se com a ampliação de vagas em instituições públicas.

Por todo o exposto, afigura-se como a melhor solução para a continuidade da tramitação do PL nº 191/2015 a apresentação de Substitutivo que corrija os problemas mencionados, aproveite parte das disposições e lhe dê a mais adequada natureza legislativa, qual seja, a de Projeto de Lei de alteração da Lei nº 2.760/2001.

Assim, considerado o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 191/2015 no âmbito desta Comissão de Educação, Saúde e Cultura, na forma do Substitutivo anexo.

Sala das Comissões, em

de 2015.

DEPUTADO REGINALDO VERAS

*Presidente*

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

PL Nº 191 / 2015

DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE

*Relator*